Tomasz Bąkowski
Uniwersytet Gdański
tb@prawo.ug.edu.pl
ORCID 0000-0002-93-63-2124

https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.01

Samorząd terytorialny jako użyteczny element ustrojowy państwa z punktu widzenia interesu jednostki

Wprowadzenie

Tradycyjnie obchody okrągłych rocznic stają się sposobnością, ale i swoistą powinnością uwypuklenia wagi wydarzenia uznanego w danym środowisku za doniosłe lub osiągnięć i zasług osoby celebrującej jubileusz. W taki też sposób należałoby odnieść się do przypadającej w 2020 r. 30. rocznicy przywrócenia samorządu terytorialnego do polskiego systemu ustrojowo-prawnego. Na krytyczne analizy, wykazywanie niedostatków i identyfikowanie zagrożeń w pełni wystarczający wydaje się czas, który dzieli kolejne okrągłe rocznice. Dlatego też należy się spodziewać, że właśnie ten jubileuszowy rok będzie okazją do przypomnienia postaci protoplastów odrodzonego samorządu i tych, którzy przyczyniali się do jego rozwoju. Będzie to również odpowiedni moment do podsumowań i prezentacji osiągnięć administracji samorządowej, których w ostatnim trzydziestoleciu nie brakowało, ale myślę, że jest to równie dobra chwila do podzielenia się kilkoma uwagami natury ogólnej, nieodnoszącymi się czy to do konkretnego przedziału czasowego, czy też do współczesnych uwarunkowań normatywnych i społeczno-politycznych, lecz dotyczącymi fundamentalnych cech samorządu terytorialnego (i samorządu jako takiego), wpływającymi na organizację i funkcjonowanie aparatu państwowego, a zarazem na prawne i faktyczne położenie podmiotów pozostających poza strukturami tego aparatu, w tym jednostek i ich organizacji. W takiej to właśnie formule, bez ukrytych kontekstów, zasadne wydaje się pytanie o to, czy z punktu widzenia jednostki jest potrzebny w systemie administracji publicznej samorząd terytorialny, który przede wszystkim sprawia, że system ten w znacznym stopniu staje się systemem zdecentralizowanym, a więc czyni zadość wymogom określonym w art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) (dalej: Konstytucja RP), zgodnie z którym ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej.

Odnosząc się do tak postawionej kwestii, należałoby w pierwszym rzędzie zauważyć, że decentralizacja nie powinna być traktowana jako cel sam w sobie, ale jako środek do osiągania celu/celów. Stąd też dalece istotniejsze wydaje się to, czemu ma

służyć decentralizacja, której organizacyjno-funkcjonalną postacią jest samorząd terytorialny. W zależności od przyjętej perspektywy można by dokonać próby sporządzenia obszernej listy celów, które za sprawą działalności samorządu terytorialnego, jako prawno-ustrojowej formy administracji zdecentralizowanej są osiągane, a z których część stała się już przedmiotem naukowej refleksji[1]. Zważywszy jednak na charakter, redakcyjną formułę, a przede wszystkim przedmiot niniejszego opracowania, pragnę ograniczyć się do wskazania trzech powodów, dla których obecność samorządu terytorialnego w prawno-ustrojowej strukturze państwa wpływa pozytywnie na prawny i faktyczny status jednostki (mieszkańca, przedsiębiorcy i in.) jako adresata działań administracji publicznej. Otóż uwarunkowania normatywne wespół z kształtowaną przez nie społeczną rzeczywistością dają podstawy do uznania, że obecność samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej wydatnie przyczynia się do: 1) urzeczywistniania zasady pomocniczości, leżącej u podstaw budowy relacji państwowo-społecznych służących m.in. ochronie wolności jednostki i zarazem jej bezpieczeństwa; 2) demonopolizacji władzy w państwie; 3) pojawienia się „niszy konkurencji" w obszarze realizacji zadań publicznych powierzonych jednostkom tego samorządu.

Urzeczywistnianie zasady pomocniczości

Zasada pomocniczości postrzegana z perspektywy krajowego porządku prawnego posiada już od ponad dwóch dekad status zasady konstytucyjnej. Można bowiem w różnych miejscach obowiązującej ustawy zasadniczej odnaleźć jej ducha, ale oprócz tego została ona przywołana wprost w kluczowym fragmencie preambuły: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot".

W tym miejscu wypadałoby zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, uprzedzając mogące rodzić się na tle cytowanego fragmentu wątpliwości co do tetycznej wartości wstępów do konstytucji i innych aktów prawotwórczych, należy stwierdzić, że dyskusje na temat prawnego znaczenia wstępów do konstytucji i innych aktów normatywnych doprowadziły do ugruntowania zarówno we współczesnej doktrynie, jak i orzecznictwie stanowiska potwierdzającego ich normatywny charakter[2].

---

[1] Zob. m.in.: S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005, 93 i nn.; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, *passim*, w szczególności s. 317 i nn.; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 145 i nn.; M. Mączyński, *Konstytucyjne pojęcie samorządu terytorialnego a idea samorządności* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, s. 39 i nn.; H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993, s. 89 i nn.

[2] Tak m.in.: K. Complak [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 9; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 81; M.E. Stefaniuk,

Po drugie, ustrojodawca, odwołując się do zasady pomocniczości, nieprzypadkowo, jak się wydaje, położył akcent na jeden z celów, któremu ma ona służyć, a mianowicie – na umacnianie uprawnień, oraz wskazał spośród grona podmiotów objętych działaniem tej zasady jej szczególnych beneficjentów, którymi są obywatele i ich wspólnoty. Przekładając to na język ustaw samorządowych[3], można postawić tezę o uzyskaniu przez mieszkańców i ich terytorialne wspólnoty konstytucyjnej legitymacji do czerpania specjalnych korzyści, jakie wynikają z wprowadzenia zasady pomocniczości do obowiązującego porządku prawno-ustrojowego. To, na czym polegają owe korzyści, wynika z istoty zasady pomocniczości, której źródeł upatruje się w starożytnej myśli filozoficznej Arystotelesa, średniowiecznych traktatach św. Tomasza z Akwinu oraz rozważaniach myślicieli późniejszych epok, m.in.: Althusiusa, Alexisa de Tocqueville'a, Wilhelma Emmanuela Kettelera, Heinricha Pescha czy papieża Piusa XI[4]. Ten ostatni w encyklice *Quadragesimo Anno* wyłożył istotę pomocniczości w jej obu aspektach: 1) negatywnym: „co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym"[5] oraz 2) pozytywnym: „Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich i wchłaniać"[6].

Sedno tej zasady w sposób niezwykle zwięzły zostało przedstawione przez J. Messnera, który ujął je w jednym krótkim zdaniu: „As much state as necessary, as much freedom as possible"[7]. W taki też sposób działa (a ściślej powinien działać) mechanizm pomocniczości w organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego: z jednej strony zakazujący ingerencji struktur wyższych (tu: m.in. organów szczebla centralnego) w sferę spraw odpowiednio: o charakterze lokalnym bądź regionalnym, w zakresie, w jakim samorządy danego szczebla są zdolne do samodzielnego działania, z drugiej

---

Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007, Lublin 2009, s. 443–447 oraz 457 i nn. Zob. też wyroki TK z dnia: 11 maja 2007 r., K2/07, OTK-A 2007, nr 5, poz. 48; 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK-A 2007, nr 10, poz. 127; 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.

[3] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 511, ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 512, ze zm.).

[4] Szerzej na temat genezy i rozwoju idei i zasady pomocniczości zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, tłum. Cz. Porębski, Kraków 1995, s. 11–35.

[5] Papież Pius XI, *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii Quadragesimo Anno* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. H. Radwański, L. Dyczewski, A. Stanowski, Rzym–Lublin 1987, s. 85.

[6] *Ibidem*.

[7] J. Messner, *Freedom as a principle of social order. An essay in the substance of subsidiarity function*, „The Modern Schoolman" 1951, vol. 28, no. 2, s. 109.

strony – zobowiązujący do działania struktury wyższe w celu wsparcia jednostek samorządu terytorialnego, gdy te takiego wsparcia potrzebują[8].

Czy zatem umacnianie bytności i działalności samorządu terytorialnego w porządku prawno-ustrojowym państwa według wzorców ujętych w treści zasady pomocniczości leży w interesie jednostek? Z pewnością tak, chociażby ze względu na ich obecność w łańcuchu relacji, których treść określa ta zasada. Istnienie w porządku ustrojowo-prawnym państwa struktur samorządu terytorialnego, odpowiadające wzorcom ujętym w zasadzie pomocniczości pozwala sądzić, że dyrektywy z niej wynikające będą miały zastosowanie także wobec relacji pomiędzy jednostką i innymi podmiotami, w tym organami władzy publicznej, również i tej reprezentowanej przez organy samorządu terytorialnego. Będą więc, co za tym idzie, gwarantować: nienaruszalność wolności jednostki w obszarze działań i zadań, które z uwagi na ich skalę i wagę mieszczą się w jej potencjale sprawczym, zaś w sprawach i w sytuacjach, w których jednostka ze względu na swoją naturę i wynikające z niej możliwości oraz zasoby, jakimi dysponuje, nie jest samowystarczalna – wsparcie i pomoc.

Demonopolizacja władzy w państwie

Problematyka demonopolizacji władzy jest ściśle związana z paradygmatami pomocniczości. Można by nawet przyjąć, że zasada pomocniczości służy demonopolizacji władzy, chociaż oczywiście studia nad pomocniczością obejmują szerszą perspektywę spraw i zadań, którym nie muszą towarzyszyć zachowania władcze, aczkolwiek nie podlega dyskusji, że decentralizacja terytorialna prowadzi do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego oraz ich organom w określonym zakresie szeroko rozumianej władzy, m.in. poprzez powierzenie im kompetencji do kształtowania prawnej sytuacji adresatów w drodze decyzji administracyjnych, czy też aktów prawa miejscowego. Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej znajduje obecnie swoje umocowanie w normie konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność".

Władza jednostek samorządu terytorialnego w szerokim znaczeniu tego słowa obejmuje też sferę prawno-rzeczowo-majątkową i jest wypadkową posiadania przez te jednostki osobowości prawnej, przeprowadzonej komunalizacji mienia państwo-

[8] Na temat zasady pomocniczości w kontekście samorządu terytorialnego zob. m.in.: M. Małecka-Łyszczek, *Konstytucyjna zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy w świetle zasady subsydiarności* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 445 i nn.; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 28–31; I. Niżnik-Dobosz, *Natura zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 245; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 232.

wego oraz sprawowania pieczy nad częścią rzeczy publicznych należących do Skarbu Państwa.

Jak wynika z powyższego, monopolizacji i demonopolizacji władzy nie należy wiązać z monteskiuszowskim trójpodziałem[9], ponieważ podział ten może (chociaż oczywiście nie musi) sprowadzać się do dystrybucji władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) wyłącznie w ramach aparatu państwowego. Natomiast zjawisko monopolizowania władzy, w znaczeniu przyjętym na użytek niniejszego opracowania, wiąże się z ograniczaniem lub dążeniem do niwelowania jej przejawów, pochodzących spoza państwowych ekspozytur (z różnym natężeniem obecnej przynajmniej od czasów monarchii stanowej[10]), a więc takich, jak władza rodzicielska, władza kościołów i związków wyznaniowych czy właśnie władza, jaką dysponują samorządy, w tym samorząd terytorialny.

Widoczna wyraźnie (w pewnym sensie naturalna) tendencja do kumulowania różnych postaci władzy przez aparat szczebla centralnego w skali państwa, czy – patrząc się z perspektywy Unii Europejskiej – przez organy unijne (mimo podniesienia pomocniczości do rangi zasady traktatowej[11]), dotyka, jak już wspomniano, także obszarów władztwa sprawowanego przez jednostki i ich organizacje.

Dążenia organów państwa do monopolizowania władzy nie są li tylko znakiem czasów współczesnych. Działania zmierzające do skupiania wszelkich postaci i przejawów władzy w instytucjach państwowych stały się „wdzięcznym" tematem analiz i dyskusji różnych epok[12]. Proces wchłaniania władzy pozostającej poza aparatem państwa, z wyłączeniem wydarzeń rewolucyjnych, następuje stopniowo i jest z reguły uzasadniany dobrem wspólnym (bądź dobrem danej kategorii jednostek czy instytucji), dążeniem do wzrostu efektywności działania czy też troską o zapewnienie należytego bezpieczeństwa[13]. Taka właśnie metodyka ma zastosowanie m.in. w procesie przejmowania przez państwo władzy rodzicielskiej. Wprowadzenie do porządku prawnego obowiązku szkolnego jest tego najlepszą ilustracją. Obowiązek ten, co należy zazna-

---

[9] Montesquieu, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, s. 81 i nn., https://wolnelektury.pl/katalog/lektura/o-duchu-praw/ [dostęp: 30.10.2019].

[10] J. Bardach, *Monarchia stanowa* [w:] *idem*, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1987, s. 78–98.

[11] Zgodnie z art. 5 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.) granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. Stosownie zaś do ust. 3 zdanie pierwsze przywołanego artykułu, zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Zob. też dołączony do powyższego traktatu Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

[12] Zob. np. pracę Herberta Spencera z 1884 r.: H. Spencer, *Jednostka wobec państwa*, tłum. A. Bosiacki, Warszawa 2002, *passim*, w tym szczególnie s. 34; podobnie Montesquieu, *O duchu praw…*, *passim*.

[13] Zob. B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa 1999, s. 32 i nn.

czyć, niebudzący współcześnie jakiegoś szczególnego sprzeciwu i łagodzony w pewnym zakresie przez alternatywę w postaci nauczania domowego (*homeschooling*), towarzyszy wysuniętemu na pierwszy plan prawu do nauki i jest uzasadniony dobrem dziecka oraz wartościami wymienionymi w preambule do ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1148, ze zm.)[14]. Tak samo odpowiedzialność rodziców za poddanie dzieci obowiązkowym szczepieniom[15], niezależnie od merytorycznej oceny zasadności tego typu działań prewencyjnych, można rozpatrywać w kategoriach ograniczania władzy rodzicielskiej, które i w tym przypadku można uzasadnić dobrem dziecka i troską o jego zdrowie, co sprawia, że kontestowanie takich rozwiązań w imię poszanowania władzy rodzicielskiej wydaje się zabiegiem niezwykle trudnym. Jeszcze trudniejsze będzie mierzenie się z zakazem karcenia dzieci przysłowiowym klapsem, który przez lata kwalifikowany jako jeden z pozaustawowych kontratypów[16] na przełomie wieków został prawnie uznany za przejaw przemocy w rodzinie. Jak bowiem można wywieść z definicji tego pojęcia, zawartej w art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1390, ze zm.), do aktów takiej przemocy zalicza się także jednorazowe umyślne działanie naruszające nietykalność cielesną[17]. Warto w tym miejscu zauważyć, że działania daleko dotkliwiej naruszające nietykalność cielesną pozostały tym samym wyłącznym atrybutem władzy organów i określonych przepisami prawa funkcjonariuszy publicznych oraz osób, formacji i służb, którym organy te udzieliły stosownych koncesji i zezwoleń[18]. Można zatem uznać, że legalne działania naruszające nietykalność cielesną, będące w określonych prawem przypadkach konsekwencją sprawowania władzy, zostały w swej istocie w zupełności zmonopolizowane przez organy państwa, które w niektórych (prawem przewidzianych) okolicznościach mogą być delegowane podmiotom „koncesjonowanym".

Przywrócony przed 30 laty do polskiego porządku ustrojowo-prawnego samorząd terytorialny na szczeblu lokalnym stanowi istotny wyłom w sygnalizowanej powyżej

---

[14] Według poprzedzającego część główną powyższej ustawy wstępu: „Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniami zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka. Nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości Ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności".

[15] Zob. przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1239).

[16] Zob. m.in. J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 258–259.

[17] Ponadto nowelizacją z 2010 r. dodano do ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy art. 96^1 w brzmieniu: „Osobom wykonującym władzę rodzicielską oraz sprawującym opiekę lub pieczę nad małoletnim zakazuje się stosowania kar cielesnych".

[18] Zob. przepisy ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2142, ze zm.).

tendencji do monopolizowania różnych przejawów władzy przez aparat państwowy i w tym kontekście może być postrzegany jako sojusznik jednostki w dążeniach do utrzymywania czy też odzyskiwania obszarów szeroko rozumianej władzy, których postaci wywodzą się z objętych konstytucyjną ochroną wolności i praw jednostki, czy też władztwa nad należącym do niej mieniem. Trzeba jednak równocześnie zauważyć, że ów „sojusz" samorządu terytorialnego z jednostką bywa zrywany i odwracany. Dzieje się to za sprawą powierzanych ustawowo zadań, w związku z realizacją których samorząd terytorialny może partycypować z organami państwa i partycypuje w działaniach ograniczających zakres władzy jednostki, jak choćby w przywołanych powyżej przypadkach prowadzących do ograniczania władzy rodzicielskiej.

Zdolność konkurowania w obszarze realizacji zadań publicznych

Samorząd terytorialny, będący ustrojowo-prawną formą administracji zdecentralizowanej, dysponuje prawem do „samodzielnego organizowania swoich spraw i zarządzania nimi"[19]. To zaś w płaszczyźnie zadań publicznych wykonywanych, w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji RP we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w wielu przypadkach stwarza możliwość działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (ich organów i jednostek organizacyjnych) nacechowanego różnorodnością[20] (oczywiście w granicach zakreślonych przepisami prawa) co do sposobu, czasu, jakości, doboru środków i innych.

Różnorodność ta jest szczególnie widoczna przy realizacji zadań własnych, w każdym z czterech głównych, wyodrębnionych w doktrynie kategorii spraw, które związane są odpowiednio z: 1) infrastrukturą techniczną (w tym: budową i utrzymywaniem dróg publicznych, wodociągów, kanalizacji, zaopatrzeniem w energię elektryczną, cieplną i gaz, organizacją transportu zbiorowego); 2) infrastrukturą społeczną (w tym: prowadzeniem szkół, ośrodków i zakładów opiekuńczych w ramach pomocy społecznej, organizacją ochrony zdrowia); 3) ładem przestrzennym i ekologicznym (w tym: kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej, ustalaniem przeznaczenia terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, określaniem decyzjami o warunkach zabudowy sposobów zagospodarowania przestrzennego, ochroną środowiska, gospodarką odpadami); 4) szeroko rozumianym bezpieczeństwem i porządkiem publicznym (w tym: ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową, działaniami prewencyjnymi z wykorzystaniem instrumentów i urządzeń przynależnych do pierwszych trzech przywołanych kategorii spraw)[21].

Różnorodność podejścia i działania w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego uwidacznia się równie wymownie w efektach zarządzania majątkiem publicznym czy w kreowaniu i realizacji samorządowej polityki fiskalnej, na którą skła-

[19] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*…, s. 31.
[20] R. Stasikowski, *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 78.
[21] Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*…, s. 140–141.

dają się m.in.: określanie stawek podatku od nieruchomości, opłat adiacenckich, renty planistycznej, opłaty za gospodarowanie odpadami, opłaty klimatycznej, opłat za parkowanie pojazdów itp.

Wskazane powyżej, jak się wydaje kluczowe obszary naturalnej różnorodności organizacji, metod, sposobów oraz technik wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, wyzwalają konkurencję, stanowią pole do rywalizacji, a co za tym idzie, skłaniają do zachowań właściwych m.in. przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą, będących uczestnikami gry wolnorynkowej. Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że impulsy do takiego, a nie innego zachowania, motywowane rywalizacją i wyzwalające konkurencję na wzór konkurencji, stanowiącej jedno z kół zamachowych gospodarki wolnorynkowej, są zjawiskiem rzadko występującym w strukturach władzy publicznej. Czynnika sprawczego, wyzwalającego konkurencję w tym środowisku, pozostającym daleko poza zasięgiem praw rządzących wolnym rynkiem produkcji oraz wymiany towarów i usług, również i w tym przypadku należy upatrywać w istocie i mechanizmach decentralizacji. Ta zaś, zwłaszcza w państwach unitarnych, do grona których należy Rzeczpospolita Polska[22], najdobitniej wyraża się, przyjmując strukturalną postać wyposażonych w szeroką samodzielność organizacyjno-zadaniową jednostek samorządu terytorialnego[23].

Ustrojowo-prawne rozwiązania umożliwiające działalność jednostek samorządu terytorialnego w warunkach konkurencji rodzą pytanie o cele rywalizacji w zakresie wykonywania powierzonych im zadań publicznych. W przeważającej części zadania wykonywane przez organy i jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych (mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego). W tym też właśnie należałoby upatrywać głównego celu tej rywalizacji. Poziom jakości zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych waży bowiem na jakości życia mieszkańców, ale nie tylko mieszkańców. Bezpieczna gmina (powiat, województwo), z rozbudowaną i nowoczesną infrastrukturą techniczną i społeczną, dogodnym transportem zbiorowym, dbająca o środowisko i ład przestrzenny, prowadząca umiarkowaną politykę fiskalną, jest nie tylko atrakcyjnym miejscem zamieszkania, ale równie atrakcyjnym miejscem do nauki, pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, wypoczynku i rekreacji.

Rosnąca systematycznie mobilność społeczeństwa polskiego, mimo że nieporównywalna z mobilnością mieszkańców Ameryki Północnej, sprawia, że decyzje o zmianie dotychczasowego miejsca do zamieszkania, nauki, pracy, wypoczynku na miejsce gwarantujące wyższy poziom bezpieczeństwa, oferujące funkcjonalną, estetyczną, dobrze zagospodarowaną i skomunikowaną przestrzeń, nie są już obecnie ewenementem. Nie trzeba zaś szczegółowo uzasadniać, że wzrost liczby mieszkańców, pracowników, przedsiębiorców czy turystów w obszarze jednostki samorządu terytorial-

---

[22] Zgodnie z art. 3 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym.

[23] Szerzej na temat decentralizacji i samorządności w państwie unitarnym zob. M. Małecka-Łyszczek, *Unitarność i samorządność terytorialna jako wartości podstawowe tworzące polską państwowość* [w:] *Unitarny charakter państw a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019, s. 166–180.

nego (oczywiście w granicach wydolności organizacyjnej i funkcjonalnej, zwłaszcza gmin) jest czynnikiem prorozwojowym dla wspólnoty samorządowej, co z kolei może i powinno (w przypadkach prawidłowego gospodarowania wynikającymi z tego większymi przychodami do budżetu) przekładać się na dalszy wzrost jakości usług świadczonych przez samorząd.

W świetle powyższego rywalizacja w obszarze wykonywania zadań publicznych, widoczna chyba najlepiej na szczeblu gminnym, wpływając pozytywnie na poziom zaspokajania potrzeb wspólnoty, leży też w interesie poszczególnych mieszkańców i innych osób przebywających na danym obszarze jednostki samorządu terytorialnego.

* * *

Przedstawiony szkic zdaje się potwierdzać przyjęte na wstępie założenie, według którego ustrojowy konstrukt, jakim jest samorząd terytorialny, ufundowany z myślą o wykonywaniu zadań publicznych, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców tworzących wspólnoty samorządowe, może (też) przysparzać korzyści i pozytywnie wpływać (wzmacniać) faktyczne i prawne położenie jednostki wobec władzy publicznej oraz przekładać się na poziom komfortu życia – również życia prywatnego.

Literatura

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999.

Bardach J., *Monarchia stanowa* [w:] *idem*, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1987.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.

Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005.

Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa 1999.

Izdebski H., *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 232.

Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J. Boć, Wrocław 1998.

Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

Małecka-Łyszczek M., *Konstytucyjna zasada domniemania kompetencji na rzecz gminy w świetle zasady subsydiarności* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.

Małecka-Łyszczek M., *Unitarność i samorządność terytorialna jako wartości podstawowe tworzące polską państwowość* [w:] *Unitarny charakter państw a samorząd terytorialny*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2019.

Mączyński M., *Konstytucyjne pojęcie samorządu terytorialnego a idea samorządności* [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
Messner J., *Freedom as a principle of social order. An essay in the substance of subsidiarity function*, „The Modern Schoolman" 1951, vol. 28, no. 2.
Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, tłum. Cz. Porębski, Kraków 1995.
Montesquieu, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, https://wolnelektury.pl/katalog/lektura/o-duchu-praw/ [dostęp: 30.10.2019].
Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
Niżnik-Dobosz I., *Natura zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017.
Papież Pius XI, *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa Ewangelii Quadragesimo Anno* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, red. H. Radwański, L. Dyczewski, A. Stanowski, Rzym–Lublin 1987.
Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K.W. Frieske, Warszawa 1999.
Spencer H., *Jednostka wobec państwa*, tłum. A. Bosiacki, Warszawa 2002.
Stasikowski R., *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019.
Stefaniuk M.E., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007*, Lublin 2009.
Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004.

Streszczenie

Tomasz Bąkowski

Samorząd terytorialny jako użyteczny element ustrojowy państwa z punktu widzenia interesu jednostki

Rola, jaką odegrał reaktywowany w roku 1990 samorząd terytorialny w procesie przemian ustrojowych na przełomie lat 80. i 90. XX w., nie podlega dyskusji. Tak samo za oczywisty, a przy tym i znaczny należy uznać udział samorządu terytorialnego w systematycznym podnoszeniu poziomu jakości życia zbiorowego wspólnot lokalnych. Natomiast nie jest już takie do końca oczywiste to, czy ewentualne wymierne korzyści, wynikające z faktu funkcjonowania samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej, mogą czerpać poszczególne jednostki (mieszkaniec, przedsiębiorca, turysta i in.).

W niniejszym opracowaniu wskazuje się na trzy kluczowe powody, dla których obecność samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej leży również w interesie jednostki. Po pierwsze, uwarunkowania normatywne wespół z kształtowaną przez nie społeczną rzeczywistością dają podstawy do uznania, że istnienie samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej wydatnie przyczynia się do urzeczywistniania zasady pomocniczości. Zasada ta leży u podstaw budowy relacji państwowo-społecznych, służących m.in. ochronie wolności jednostki i zarazem jej bezpieczeństwa. Po drugie, wykonywanie przez samorząd terytorialny istotnej części zadań publicznych znacząco przyczynia się do demonopolizacji władzy w państwie i w tym kontekście może być postrzegany jako sojusznik jednostki w dążeniach do

utrzymywania, czy też odzyskiwania obszarów szeroko rozumianej władzy wywodzonej obecnie z objętych konstytucyjnymi gwarancjami wolności i praw jednostki, w tym władzy rodzicielskiej, czy też władztwa nad należącym do niej mieniem. Po trzecie, działalność samorządnych gmin, powiatów i województw wyzwala konkurencję w płaszczyźnie zadań publicznych, z uwagi na znaczną samodzielność, jaką samorządy dysponują w organizacji, sposobach i metodach realizacji tychże zadań. Rywalizacja w obszarze zadań publicznych wpływa na wzrost jakości ich wykonywania. Poziom jakości zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych przekłada się zaś na poziom jakości życia poszczególnych jednostek.

Summary

Tomasz Bąkowski

Local government as a useful political element of the state from the point of view of the interest of an individual

The role played by local government reactivated in 1990 in the process of constitutional transformation at the turn of the 1980s and 1990s is beyond dispute. The participation of local government in the systematic improvement of the quality of collective life of local communities should be considered equally obvious and significant. On the other hand, it is no longer entirely clear whether any tangible benefits resulting from the functioning of local government in the public administration system can be enjoyed by an individual entity (resident, entrepreneur, tourist, etc.). The Author indicates three key reasons why the presence of local government in the public administration system is also in the interest of an individual.

First, normative conditions, together with the social reality they shape, give grounds for recognizing that the existence of local government in the public administration system significantly contributes to the implementation of the principle of subsidiarity. This principle underlies the establishment of state-social relations, serving, among others, protecting the freedom of the individual and at the same time its security. Secondly, the performance of a significant part of public tasks by local government significantly contributes to the demonopolization of power in the state and in this context can be perceived as an ally of an individual in the pursuit of maintaining or recovering areas of broadly understood power derived currently from the constitutional guarantees of the freedoms and rights of an individual, including parental authority, or authority over its property. Thirdly, the activity of self-governing municipalities, districts and voivodships triggers competition in the area of public tasks, due to the considerable independence that self-government units have in regard to the organization, ways and methods of implementing these tasks. Competition in the area of public tasks increases the quality of their performance. The level of the quality of satisfying the collective needs of local government communities determines the level of the quality of life of individual entities.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zadania publiczne, monopolizacja władzy, zasada pomocniczości
Keywords: local government, public tasks, monopolization of power, principle of subsidiarity